

PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE DEFESA DO CONSUMIDOR, DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.766, DE 2021

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 e dá outras providências.

Autor: Deputado MARCO BERTAIOLLI

Relator: Deputado LUIZ GASTÃO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.766, de 2021, de autoria do ilustre Deputado Marco Bertaiolli, propõe alterações na Lei nº 8.078, de 1990 (Código de Proteção e Defesa do Consumidor), com a finalidade de aprimorar a fiscalização e a aplicação de sanções às práticas infracionais de fornecedores de produtos e serviços, incluindo medidas para resolução de conflitos de competência entre Estados e Municípios e critérios para a graduação de multas aplicadas na esfera administrativa.

Em despacho do Presidente desta Casa Legislativa, a iniciativa foi distribuída para apreciação prévia das seguintes Comissões:

- a) de Defesa do Consumidor (mérito);
- b) de Finanças e Tributação - CFT, para análise de mérito e verificação da adequação financeira e orçamentária (art. 54 do RICD); e
- c) de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC, para análise de mérito e exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (art. 54 do RICD).



O Plenário, nos termos do art. 155 do Regimento Interno, aprovou requerimento de urgência, o que torna a matéria pronta para apreciação.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1. Adequação orçamentário-financeira

Sob o ponto de vista da análise de adequação orçamentária e financeira, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a Norma Interna prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, § 1º, da Norma Interna da CFT define como compatível *“a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor”* e como adequada *“a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”*.

Da análise do projeto, observa-se que este contempla matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Nesses casos, torna-se aplicável o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que *importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública* estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.



Em adição, o art. 1º, § 2º, da Norma Interna prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da Norma Interna da CFT determina que se deve *concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não*.

II.2. Pressupostos de constitucionalidade

Verificamos que não há qualquer objeção quanto à conformidade constitucional do Projeto de Lei nº 2.766, de 2021. A proposta atende aos preceitos constitucionais formais concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos termos dos artigos 22, incisos I, VII e XXIII, 48 e 61, todos da Carta Magna. No aspecto material, também não há qualquer violação aos princípios ou aos dispositivos constitucionais.

No que diz respeito à legalidade, o projeto encontra-se adequado e em consonância com as normas jurídicas vigentes. O conteúdo da proposição possui caráter geral e está alinhado com os princípios básicos do Direito. Quanto à técnica legislativa, atende às diretrizes estabelecidas pela Lei Complementar nº 95/1998, que regula a elaboração, alteração e consolidação das leis.

No que tange à juridicidade, a proposta demonstra-se adequada, utilizando o procedimento correto para atingir seus fins. Seu conteúdo é de alcance geral e harmoniza-se com os princípios fundamentais do ordenamento jurídico.

Por fim, quanto à técnica legislativa, a proposta está em conformidade com as disposições da Lei Complementar nº 95/1998, que regula a elaboração, a alteração e a consolidação das leis.

II.3. Mérito



De início, é preciso recordar que as normas de defesa do consumidor traduzem um instrumento de reafirmação da igualdade, em seu

sentido material, em nossa ordem econômica. Amparadas na desigualdade de forças entre fornecedores e consumidores no mercado de consumo e na conseqüente vulnerabilidade dos consumidores frente ao poder econômico e informacional, as normas de proteção ao consumidor buscam conceder prerrogativas à parte mais fragilizada, com o desígnio de restabelecer o equilíbrio no mercado de consumo.

É importantíssimo ressaltar, contudo, que não constitui objetivo do Código de Defesa do Consumidor (CDC) aprofundar assimetrias, muito menos onerar excessivamente os agentes do mercado. Sua finalidade é proteger o consumidor de modo proporcional e razoável, garantindo que o mercado de consumo atenda aos interesses da sociedade e produza resultados econômicos positivos.

Essa racionalidade está evidenciada no art. 4º, III, do CDC, que institui como um dos princípios centrais da Política Nacional de Relações de Consumo a “harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico”.

Nesse contexto, o Projeto de Lei nº 2.766, de 2021, mostra-se oportuno e pertinente, ao estabelecer contornos mais seguros e precisos para a essencial atuação fiscalizadora e repressora dos órgãos de proteção e defesa do consumidor. A ideia é garantir que a atuação administrativa e o exercício do poder de polícia sejam desempenhados em estrita consonância com os princípios que ordenam nossa ordem constitucional e consumerista, assegurando segurança jurídica, previsibilidade regulatória e coerência institucional, elementos essenciais para equilibrar a proteção ao consumidor e a estabilidade do ambiente de negócios.

Somos, conseqüentemente, favoráveis ao Projeto.



Entendemos, porém, que ele pode ser aprimorado para produzir resultados normativos ainda mais significativos. Com essa finalidade, apresentamos um Substitutivo, fruto de intensos debates com colegas parlamentares e com os setores interessados.

A propósito, parte significativa das valiosas contribuições dos Deputados Daniel Almeida, Celso Russomanno, Jorge Braz e da Deputada Gisela Simona foi incorporada em nosso Substitutivo. A reafirmação da competência da Senacon, a modulação do conceito de reincidência, a reinserção da condição econômica como fator de gradação punitiva, a possibilidade de apreensão cautelar de produtos que ofereçam risco e outras medidas preventivas correlatas são exemplos de sugestões dos referidos parlamentares que nortearam a elaboração do Substitutivo.

Além disso, o Substitutivo promove relevante avanço ao conferir maior previsibilidade procedimental às demandas administrativas de consumo, mediante a inclusão do art. 17-A, que estabelece prazo de 15 (quinze) dias para apresentação de defesa por fornecedores de bens e serviços em conflitos formalizados perante órgãos públicos de defesa do consumidor, agências reguladoras, fiscalizadoras, autorizadas de funcionamento ou equivalentes, contados da data de formalização da demanda. A medida, fruto de contribuição do Deputado Márcio Marinho, contribui para uniformizar procedimentos, assegurar o exercício adequado do contraditório e da ampla defesa e conferir maior racionalidade e eficiência à tramitação administrativa das controvérsias consumeristas.

A seguir, apresentamos as linhas gerais do texto que oferecemos à apreciação desta Casa.

O Substitutivo assegura a coordenação federativa ao reafirmar a competência da Secretaria Nacional do Consumidor para dirimir conflitos entre processos administrativos instaurados por diferentes entes públicos, evitando sobreposições e decisões contraditórias.

Moderniza, também, o regime de fiscalização,



conferindo caráter prioritariamente orientador à primeira visita, estabelecendo prazos mínimos para saneamento de irregularidades e exigindo análise autônoma de cada infração, com reincidência específica. Tais medidas fortalecem a legalidade, a proporcionalidade e o caráter pedagógico da atividade sancionatória.

No tocante às multas, o texto introduz critérios objetivos de dosimetria, vinculados à gravidade da conduta, à vantagem auferida e ao faturamento da linha de produto ou serviço fiscalizado, assegurando parâmetros claros, uniformes e compatíveis com a finalidade preventiva da sanção. A classificação das infrações em leve, média e grave, bem como a previsão de limites específicos para condutas administrativas dissociadas da oferta ou prestação de serviços, reforçam a proporcionalidade e a racionalidade do sistema.

O Substitutivo ainda estimula a divulgação de protocolos e a manutenção de canais de denúncia, que ampliam a transparência e fortalecem o controle social.

Por fim, a redação proposta modifica a Lei nº 8.137, de 1990, para harmonizar a resposta penal às infrações contra as relações de consumo com sua efetiva gravidade, privilegiando mecanismos de reparação, prevenção e atuação administrativa já amplamente estruturados pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

Nesse ponto, é essencial ressaltar que o Substitutivo não modifica o quadro punitivo de condutas mais graves por parte dos fornecedores, como a adulteração ou falsificação de alimentos e bebidas, comportamentos altamente nocivos e que são regulados pelo art. 272 do Código Penal. A elevada reprovabilidade dessas práticas, aliás, foi recentemente ratificada por esta Câmara dos Deputados, que, no final de outubro, aprovou o Projeto de Lei nº 2.307, de 2007. Tal proposição, aguardando votação no Senado, aumentou substancialmente as penas para essas tipificações, incluiu medicamentos e suplementos no rol de produtos e, ainda, classificou tais práticas como crime hediondo, se qualificadas pelo resultado morte ou lesão grave ou gravíssima.



Do mesmo modo, a adulteração de combustíveis, comportamento lamentavelmente ainda frequente no País, segue como crime reprimido pelas penas previstas na Lei nº 8.176, de 1991, que “define crimes contra a ordem econômica e cria o Sistema de Estoques de Combustíveis”.

II.4 - Conclusão do voto

Por todo o exposto, concluímos da seguinte forma:

- (i) pela Comissão de Defesa do Consumidor, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.766, de 2021, na forma do Substitutivo anexo;
- (ii) pela Comissão de Finanças e Tributação, votamos pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei nº 2.766, de 2021, bem como do Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor;
- (iii) pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2.766, de 2021, e do Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor.

Sala das Sessões, em de de 2026.

Deputado LUIZ GASTÃO
Relator



COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.766, DE 2021

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e a Lei 8.137, de 27 de dezembro de 1990, para dispor sobre a atividade de fiscalização e aplicação de sanções a infrações cometidas por fornecedores de produtos e serviços no âmbito das relações de consumo.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, para dispor sobre a atividade de fiscalização e a aplicação de sanções a infrações cometidas por fornecedores de produtos e serviços no âmbito das relações de consumo.

Art. 2º A Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 17-A. O prazo para defesa do fornecedor de bens e serviços sobre conflitos decorrentes de relações de consumo formalizados perante os órgãos públicos de defesa do consumidor, agências reguladoras, fiscalizadoras, autorizadas de funcionamento ou equivalentes é de 15 (quinze) dias, contados a partir da data de formalização da demanda.”

“Art. _____ 55.

.....
.....
.....
.

§ 5º Se instaurado mais de um processo administrativo por pessoas jurídicas de direito público distintas, para apuração de infração decorrente de um mesmo fato



imputado ao mesmo fornecedor, eventual conflito de competência será dirimido pela Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que poderá ouvir o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, considerada a competência federativa para legislar sobre a respectiva atividade econômica.” (NR)

“Art. 56.

.....
.....
.....
.

XIII - obrigação de dar, fazer ou não fazer.

§ 1º As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição,

podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo.

§ 2º A fiscalização de fornecedores de bens ou serviços deverá ser primeiramente orientadora, devendo ser especificadas, em primeira visita, as medidas necessárias para a correção da infração e o respectivo prazo fixado pela fiscalização para saneamento, nunca inferior a 15 (quinze) dias, observada a hipótese prevista no art. 58, parágrafo único, deste Código.

§ 3º As infrações constatadas serão analisadas individualmente e de forma autônoma, devendo ser considerada, para fins de reincidência, a reiteração de uma mesma conduta que não seja saneada após o decurso do prazo de correção fixado pela autoridade fiscalizadora na primeira visita, ressalvado o disposto no art. 59 deste Código.

§ 4º A multa prevista no inciso I do *caput* deste artigo, quando em razão de danos causados a terceiros, poderá deixar de ser aplicada quando, antes da instauração do processo administrativo, o fornecedor de bens ou serviços:

I - recompuser imediatamente, e de forma espontânea, a lesão causada individualmente ao consumidor, quando esse for identificado e pessoalmente notificado;

II - firmar termo de ajustamento de conduta, com previsão de modo, tempo e lugar do cumprimento das obrigações assumidas para a recomposição do dano, na hipótese de lesão a bens difusos ou coletivos.

§ 5º A aplicação das sanções previstas nos incisos I, VII,



IX, X e XI do caput deste artigo somente será efetuada se constatada a existência de risco concreto, observando o disposto no art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com a redação da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.” (NR)

“Art. 57. A pena de multa, graduada de acordo com a gravidade e a natureza da infração (NAT), a vantagem auferida pelo fornecedor (VA), o faturamento médio referente à linha do produto ou serviço fiscalizado (REC) e a condição econômica do fornecedor, nos termos do art. 57-A, IV, deste Código, será aplicada mediante procedimento administrativo e revertida em favor do Fundo de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, os valores cabíveis à União, ou em favor dos Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos.

§ 1º A vantagem auferida pelo fornecedor (VA) terá como base o valor do produto ou serviço contratado ou adquirido pelo consumidor.

§ 2º A apuração do faturamento médio referente à linha do produto ou serviço fiscalizado (REC) levará em consideração apenas o faturamento médio da unidade fiscalizada, inclusive em casos de grupo econômico, ficando o fornecedor obrigado a apresentar a documentação específica relativa ao faturamento da respectiva linha de produto, sob pena de, não o fazendo, ser adotado critério estimativo pela administração pública.

§ 3º É vedada a vinculação dos valores arrecadados com as multas a remunerações ou bônus de eficiência de servidores de fiscalização.

§ 4º Dos valores arrecadados com as multas, um percentual mínimo de 10% (dez por cento) deverá ser aplicado na estruturação e instrumentalização de órgãos de proteção e defesa dos direitos do consumidor, na promoção de ações de capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos dos órgãos de fiscalização, bem como na instalação e manutenção de plataformas de atendimento de que trata o art. 60, § 2º desta Lei.

§ 5º Constituirá circunstância atenuante, para fins de dosimetria da multa, a adoção, pelo fornecedor, de sistemas de rastreabilidade baseados em padrões únicos de identificação ao longo da cadeia produtiva, desde a fabricação até a disponibilização no varejo.

§ 6º Considera-se rastreabilidade a capacidade de identificar, capturar e compartilhar dados de forma



inequívoca e padronizada, em escala mundial, sobre a origem, o trajeto e as características essenciais do produto ou serviço, permitindo ao consumidor o acesso a informações sobre a segurança, a conformidade e a qualidade dos itens adquiridos.

§ 7º A adoção de mecanismos de rastreabilidade não exime o fornecedor de responsabilidade por eventuais danos, mas será considerada elemento de boa-fé e cooperação na relação de consumo.

§ 8º A autoridade fiscalizadora deverá consignar, no auto de infração, o enquadramento do fornecedor como microempresa ou empresa de pequeno porte, para fins de cominação da multa em patamar reduzido, na forma regulamentar, com observância do tratamento jurídico diferenciado previsto no art. 55, § 7º, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.”

“Art. 57-A. Para fins de cálculo das multas previstas nesta Lei, o valor-base corresponderá à vantagem auferida pelo fornecedor (VA) somada ao produto da multiplicação do faturamento médio dos últimos 3 (três) meses referente à linha do produto ou serviço fiscalizado (REC) pelo fator correspondente ao grau de natureza da infração (NAT), tendo como limites máximo de oito mil vezes o salário-mínimo nacional e mínimo um salário-mínimo nacional.

§ 1º Para fins de avaliação da gravidade das infrações administrativas e definição da dosimetria das sanções, as condutas praticadas em prejuízo ao consumidor serão classificadas pela natureza da infração (NAT) em leve, média e grave, considerando-se, de forma cumulativa e motivada, os seguintes critérios objetivos:

I - a gravidade da prática infracional, aferida pelo potencial de dano ou pela lesão efetivamente causada aos consumidores, especialmente quando envolver risco à saúde, à segurança ou à vida;

II - a extensão do dano causado, considerando-se o número de consumidores atingidos e a magnitude do prejuízo individual ou coletivo, bem como seus reflexos sociais e econômicos;

III - a vantagem econômica auferida ou pretendida pelo infrator, direta ou indiretamente, em decorrência da prática ilícita;

IV - a condição econômica do fornecedor, considerando a unidade infratora, a fim de assegurar a proporcionalidade da sanção e seu caráter pedagógico;

V - a reincidência, caracterizada pela repetição da



prática infracional, que constituirá circunstância agravante e poderá elevar a classificação da infração.

§ 2º As infrações administrativas serão classificadas da seguinte forma:

I - Infração Leve: aquela que apresente baixo potencial ofensivo, gere dano ou risco de pequena monta, de fácil reparação, com impacto restrito a número reduzido de consumidores, sem risco à saúde ou à segurança e sem vantagem econômica relevante;

II - Infração Média: aquela que provoque dano ou risco significativo, afete número considerável de consumidores, gere vantagem econômica indevida de média expressão ou demande medidas corretivas mais complexas, sem, contudo, configurar risco iminente à vida, à saúde ou dano coletivo irreversível;

III - Infração Grave: aquela que provoque dano grave ou gravíssimo, represente risco iminente e concreto ou efetivo à saúde ou à segurança, cause impacto coletivo relevante ou generalizado, seja de difícil ou impossível reparação, ou envolva prática dolosa com elevada vantagem econômica, especialmente nos casos de reincidência.

§ 3º O grau de natureza da infração corresponderá à incidência dos seguintes fatores (NAT):

I - Leve: fator 0,0037594 (zero vírgula zero, zero, três, sete, cinco, nove, quatro);

II - Média: fator 0,0075188 (zero vírgula zero, zero, sete, cinco, um, oito, oito);

III - Grave: fator 0,0150376 (zero vírgula zero, um, cinco, zero, três, sete, seis).

§ 4º A autoridade competente deverá fundamentar expressamente a classificação da infração, indicando de forma clara os critérios utilizados e sua correlação com o caso concreto.

§ 5º A reincidência poderá, a critério motivado da autoridade competente, justificar o reenquadramento da infração em grau superior.”

“57- B. As infrações à normas de caráter administrativo ou acessório, que não estejam direta ou indiretamente relacionadas à oferta, comercialização ou prestação de produtos e serviços sujeitar-se-ão às penalidades pecuniárias dentro dos seguintes limites, observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a natureza da conduta e o potencial de dano concreto e efetivo ao consumidor:



I - Infrações leves: multa de 1 (um) a 10 (dez) salários mínimos;

II - Infrações médias: multa de 11 (onze) a 20 (vinte) salários mínimos;

III - Infrações graves: multa de 21 (vinte e um) a 60 (sessenta) salários mínimos.

Parágrafo único. Para a gradação da penalidade, a autoridade competente deverá considerar, além dos critérios previstos no caput, o disposto no art. 57, § 8º deste Código e a vantagem auferida pelo infrator, de forma a garantir a eficácia pedagógica e inibitória da sanção.”

“Art. 58. As penas previstas nos incisos IV, V, VI, VIII e XIII do caput do art. 56 deste Código somente serão aplicadas mediante processo administrativo, assegurados a ampla defesa e o contraditório.

Parágrafo único. As medidas cautelares relativas a práticas que comprovadamente representem risco à saúde, à segurança ou que possam causar danos aos interesses econômicos dos consumidores poderão ser adotadas imediatamente pela autoridade fiscalizadora, desde que devidamente motivadas.” (NR)

“Art. 60-A. Os órgãos de fiscalização devem promover capacitações periódicas para seus agentes, voltadas ao respeito às garantias fundamentais, às disposições legais e à ética profissional, bem como estabelecer protocolos transparentes e objetivos para os procedimentos de fiscalização e autuação.

§ 1º Os protocolos e procedimentos a serem adotados pelas autoridades administrativas nas atividades de fiscalização e atuação devem ser divulgados ao público em sites oficiais, de modo a assegurar transparência e acesso às informações sobre como as ações são realizadas.

§ 2º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, o poder público buscará implementar e manter plataformas eletrônicas ou telefônicas, acessíveis ao público, que sejam exclusivamente destinadas ao recebimento de reclamações e denúncias de práticas ilícitas ou abusivas relacionadas às relações de consumo e às autoridades administrativas.”

Art. 3º O art. 7º, da Lei 8.137, de 27 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:



“Art.

7º

.....

.....

.

Pena - **detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, ou multa.**” (NR)

Art. 4º Fica revogado o parágrafo único, do art. 7º, da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2026.

Deputado LUIZ GASTÃO
Relator

